

# Grundrechtsschutz digital – Ein neuer Impuls durch die Charta der digitalen Grundrechte der EU

---

 juwiss.de/16-2017/

February 7, 2017

von MICHAEL BADER

**Wer reguliert das Internet und in welcher Form? Wer stellt sicher, dass meine Daten sicher sind? Wer darf Daten wo und wie lange speichern? Und wie bin ich als Bürger\*in rechtlich geschützt? Die Charta der digitalen Grundrechte der EU entfacht eine neue Diskussion.**



## Die Europäische Union und die Regulierung der digitalen Welt

---

Die Digitalisierung der Gesellschaft, neue Informationstechnologien und soziale Medien werfen mannigfaltige rechtliche Problemstellungen auf. Unter anderem wird die Frage laut, in welchen Grenzen hoheitliche, aber auch private Akteur\*innen den Prozess der Verdichtung der Gesellschaft gestalten können und können sollten. Einen lang erwarteten Regulierungsimpuls für diese vielschichtige Problematik gaben am 27. April 2016 der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament mit der Verabschiedung der Datenschutz-Grundverordnung. Hierbei handelt es sich um eine Rechtsverordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV, die ab 15. Mai 2018 in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht wird. Obwohl diese Rechtsverordnung, insbesondere im Hinblick auf unzureichenden Verbraucher\*innenschutz und die deutliche Unternehmensfreundlichkeit des Rechtstextes nicht ohne Kritik blieb, war es höchste Zeit, die Datenschutzrichtlinie aus dem Jahre 1995 mit einer neuen, an die rapiden Entwicklungen der digitalen Welt angepassten Regelung zu ersetzen. „Die europäischen Institutionen haben sich auf ein epochales Projekt verständigt, das *nicht weniger* ist als ein neues europäisches Grundgesetz des Datenschutzes – gültig für 28 Staaten“ schreibt die SZ. Dem ist insofern zu widersprechen, als dass die Datenschutz-Grundverordnung *weit weniger* ist als ein „Grundgesetz des Datenschutzes“, denn sie hat weder den Rechtscharakter noch die Rechtsstellung einer Verfassung.

## Schutz „digitaler Grundrechte“ durch eine europäische Verfassung?

---

Das „Projekt“, auf das sich geeinigt wurde, ist, wie bereits erwähnt, eine Rechtsverordnung, somit sekundäres, von den gesetzgebenden Institutionen der EU erlassenes Recht, und kein Primärrecht, das die politischen Grundlagen wie die Verfasstheit der EU, die Kompetenzen ihrer Organe und die Grundfreiheiten und -rechte der Bürger\*innen in ihrem Rechtsgebiet regelt. Nicht einmal das europäische Primärrecht ist, zumindest für das deutsche Rechtsverständnis, als Verfassung zu klassifizieren, denn es fehlt der Union letztlich an der Kompetenz-Kompetenz. Jenseits rechtsterminologischer Ungenauigkeit und

einer Verkenennung des Rechtscharakters der EU sollte von einer Verfassung auch deshalb nicht gesprochen werden, weil die Idee einer europäischen Verfassung im Jahre 2005 politisch, nämlich an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. Somit ist es nicht nur rechtlich ungenau, sondern auch historisch unrichtig, das Primärrecht der EU – geschweige denn sekundärrechtliche Rechtsverordnungen – als Verfassung oder Grundgesetz zu bezeichnen. Unterschieden werden muss dies, weil es Auskunft über das Schutzniveau gibt: Handelt es sich um einen Verfassungstext, wird es hoheitlichen Akteur\*innen schwerer fallen, in die genannten Grundrechte einzugreifen, ist es eine einfachgesetzliche Regelung, reicht aus, dass der Eingriff normiert ist, sich also im Gesetz wiederfindet.

## Schutz der Informationsgesellschaft durch die EU-Grundrechte-Charta?

---

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahre 2009 ist die EU-Grundrechte-Charta Teil des europäischen Primärrechts und somit näher am grundrechtlichen Schutzniveau eines Verfassungskatalogs als die Datenschutz-Grundverordnung. Ob ein nicht zu rechtfertigender Eingriff eines Staates und die Verletzung von Grundrechten vorliegt, entscheiden die nationalen Verfassungsgerichte. Prüfungsmaßstab sind vor allem nationale Verfassungen. Steht eine Verletzung der Grundrechte der EU-Grundrechte-Charta in Rede, entscheiden zunächst auch nationale Verfassungsgerichte in der Sache. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat allerdings die letztinstanzliche Auslegungskompetenz über das Primärrecht, über welches dieser durch Vorlage nationaler Verfassungsgerichte im Vorabschentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV entscheidet. Die EU-Grundrechte-Charta, die im Jahr 2000 erarbeitet und der 2005 gescheiterten Verfassung von Europa als Grundrechtskatalog dienen sollte, enthält nun im Gegensatz zum Grundgesetz aus dem Jahre 1949 bereits einige Bestimmungen, die auf die damals aktuelle Datenschutzproblematik reagierten: Art. 8 widmet sich explizit dem Schutz personenbezogener Daten. Zum Schutz des Privat- und Familienlebens gehört das Recht auf Achtung der Kommunikation (Art. 7), während in Art. 11 die Meinungsfreiheit auch in dem Sinne garantiert wird, dass Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen empfangen und weitergegeben werden können. Doch gab es bereits zu diesem Zeitpunkt Zweifel daran, ob diese grundrechtliche Rahmung als rechtlicher Schutz von Bürger\*innen im Internet ausreicht. Der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft dokumentierte dahingehende rechtspolitische Bestrebungen in der Charta der Bürgerrechte für eine nachhaltige Wissensgesellschaft, als Diskussionsgrundlage für den UN-Weltkongress 2003, die aber nach Angaben von Mitautor Beckedahl wenig Gehör fand.

## Die Charta der digitalen Grundrechte der EU

---

Mit dem Appell an den Gestaltungsauftrag des europäischen Gesetzgebers, die Grundrechte mit Blick auf die Entwicklungen der digitalen Welt umfassender zu schützen, hat die Zeit-Stiftung im Jahre 2015 eine Initiative ins Leben gerufen, die 14 Monate lang an einer Charta der digitalen Grundrechte der Europäischen Union arbeitete und diese am 05.12.2016 dem Europäischen Parlament übergab. Parallel zur Anordnung im Grundgesetz werden Würde, Freiheit und Gleichheit im digitalen Zeitalter in den Blick genommen. Weitere 19 Artikel nennen innere, äußere und Datensicherheit, Algorithmen und Profiling,

Wahlen, Transparenz, freien Zugang zur digitalen Welt, Netzneutralität und ein Recht auf Vergessenwerden. Der größte Wurf dieses Vorschlages, um einen effektiven Grundrechtsschutz in der digitalen Welt zu gewährleisten, findet sich in Art. 1 Absatz 3: „Die Rechte aus dieser Charta gelten gegenüber staatlichen Stellen und *Privaten*“.

Grundrechte begründen in ihrer bisherigen Lesart zunächst nur Rechte im Verhältnis zwischen Staat und Bürger\*in, allenfalls mit „Ausstrahlungswirkung“ auf die private Rechtsordnung. Doch mit der unmittelbaren Verpflichtung Privater auf die Charta wäre eine massive Kontrollmöglichkeit und Machteinschränkung von Unternehmen wie Google, Facebook und Co. gewährleistet. Das ist deshalb wünschenswert, weil die mächtigsten Akteur\*innen im Internet gerade nicht die Staaten sind, sondern die Anbieter\*innen von Websites und Großkonzerne, die nicht nur massenhaft alle persönlichen Daten ihrer Besucher\*innen sammeln, auswerten und in Milliardenprofite umwandeln, sondern auch Information als solche kontrollieren: Vorsortierung von Suchmaschinen-Ergebnissen, Nachrichten-Bubbles auf Plattformen sozialer Medien, Wissenssammlungen und -kontrolle durch Online-Lexika. Wie eine solche Verpflichtung Privater auf Grundrechte konkret aussehen soll und vor Allem, wie sie dogmatisch zu lösen ist, scheint allerdings noch ungeklärt. Es ergeben sich zwei Hauptbedenken: Zum einen ist problematisch, inwiefern die Silicon-Valley-Giganten als maßgebliche Akteur\*innen, die keinen (Haupt-)Sitz in der EU haben, an EU-Grundrechte gebunden werden sollen. Zum zweiten wäre auch die Art der Regelung, nämlich das verfassungsrechtliche Statut unmittelbarer Grundrechtswirkung zwischen Privaten ein großer Vorstoß. Bisher ist auf nationaler Ebene möglich, durch die Rechtsfigur der (mittelbaren) Drittwirkung eine Rechtsbindung Privater an die Grundrechte zu etablieren. Als Einfallstor dienen zivilrechtliche Generalklauseln und die durch das BVerfG judizierte Idee der Ausstrahlungswirkung der Grundrechte auf die Privatrechtsordnung. Der EuGH bejaht unter dem Begriff der „horizontalen Wirkung“ zwar wesentlich hemmungsloser die direkte Anwendbarkeit von EU-Recht – auch von Grundrechten und -freiheiten auf das Verhältnis zwischen Privaten. Allerdings gibt es derzeit kein Äquivalent zur Verfassungsbeschwerde vor dem EuGH, europäisches Primärrecht kann von Bürger\*innen also nur durch nationale Rechtsbehelfe geltend gemacht werden. Auch wenn die Charta der digitalen Grundrechte in ihrer derzeitigen Form Primärrecht der EU und eine unmittelbare Wirkung der digitalen Grundrechte somit einträte, scheint es dennoch unwahrscheinlich, dass es allen Bürger\*innen möglich wäre, eine digitale Grundrechtsverletzung durch ein Unternehmen mit Sitz in der EU vor dem BVerfG zu rügen. Denn das BVerfG entscheidet nach Art. 93 I Nr. 4a GG nur über Verfassungsbeschwerden von Personen, die eine Verletzung ihrer Grundrechte durch die öffentliche Gewalt rügen. Das lässt sich mit den Vorgaben der digitalen EU-Grundrechte Charta somit nicht in Einklang bringen, denn eine prozessuale Erweiterung der Kompetenzen des BVerfG ist nicht durch europäisches Recht möglich. So rechtsdogmatisch prekär und prozessual undenkbar es nun erscheinen mag, dass Unternehmen, die in der digitalen Welt operieren, unmittelbar auf die digitalen Grundrechte verpflichtet würden, so gelungen eröffnet Art. 1 III der Charta die Chance, einen Blick auf die tatsächlichen Akteur\*innen im transnationalen Regelungsdickicht zu werfen. Die Übergabe an das Europäische Parlament ist zunächst allerdings als rein symbolischer Akt zu verstehen. Die Charta kann einen Beitrag auf dem Weg zu einer sichereren und kontrollierbarer Informationsgesellschaft leisten und zwar vor Allem dadurch, dass sie auf die eingangs gestellten Fragen antworten gibt, indem sie Rechtsgüter benennt, welche

die Autor\*innen mit Verfassungsrang geschützt wissen wollen. Ob die Charta in ihrer Form gelungen ist und alle wichtigen digitalen Schutzgüter erfasst und auch, ob sie das strategisch richtige Mittel ist, um ihr Ziel zu erreichen, wird zur Diskussion gestellt. Diese hat gerade erst begonnen und eine Beteiligung lohnt sich und ist derzeit wohl das Hauptziel der Charta, um die Zivilgesellschaft zu einer Auseinandersetzung mit der Materie zu bewegen.